

¿DE LA OCUPACIÓN A LA TUTELA NEOCOLONIAL? CONSIDERACIONES SOBRE LA INSTAURACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN IRAQ

Ingrid BERLANGA VASILE

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los acontecimientos*. III. *Factores que determinan el futuro de la democracia en Iraq*. IV. *Los costos de la reconstrucción*. V. *Etapas del nuevo Estado en Iraq*. VI. *El multilateralismo como alternativa para el futuro de Iraq*. VII. *Perspectivas para Iraq y la región*.

I. INTRODUCCIÓN

Los hechos acaecidos en Iraq desde marzo de 2003 han significado un partaguas en la historia de las relaciones internacionales y particularmente en el derecho internacional. La guerra que Estados Unidos emprendió contra este país sentó un precedente que determinará el futuro del orden internacional. El hecho de que un Estado declarara la guerra a otro de manera unilateral y llevara a cabo una política de seguridad antiterrorista con argumentos y justificaciones falaces, conllevaron a que la comunidad internacional se manifestara en contra. La guerra contra Saddam hizo claros varios vínculos entre la guerra preventiva y la hegemonía. Las metas de Bush son muy ambiciosas, implicando la reformulación no sólo de la política internacional sino de sociedades recalcitrantes, que es considerada un fin en sí, así como medio para la seguridad de Estados Unidos.

Desde el momento de la invasión, y a lo largo del proceso de ocupación, restructuración y repartición de Iraq llevado a cabo principalmente por Estados Unidos y Gran Bretaña se han manifestado los intereses de la *real politik* en crear un régimen supuestamente democrático en donde dichas potencias afiancen su presencia en la región de Medio Oriente.

El derecho internacional vive actualmente un momento de recomposición en el que, a raíz de esta guerra, se han venido suscitando preguntas en torno a su eficiencia, partiendo de la cuestión del carácter ilegal e ilegítimo del hecho emprendido por Estados Unidos, siguiendo con la calidad moral que tiene este país para instaurar la democracia en aquel país, y la intención de extenderla a toda la región del Medio Oriente. Así, tomando la democracia como pretexto, en un país donde el régimen del ex presidente —ahora prisionero en Estados Unidos— Saddam Hussein cometía continuas violaciones a los derechos humanos de su propia población, y bajo el argumento de que las investigaciones que Naciones Unidas habían llevado a cabo para encontrar armas de destrucción masiva habían dado resultados falsos y poco eficientes, Estados Unidos decidió invadir y terminar con el régimen que alguna vez había incluso apoyado.

La región del Golfo Pérsico con todas sus complejidades e intereses puestos en ella, fue identificada como el gran cáncer de la seguridad internacional: armas de destrucción masiva, reclutamiento y apoyo financiero de las redes terroristas, reservas petrolíferas, rivalidades geopolíticas, el conflicto palestino-israelí, el problema kurdo... Con todo ello, se afirmaba que “no había otra alternativa para un mundo más seguro que no pasara por una profunda transformación de esta región en un área de paz y estabilidad, reordenada al dictado de Estados Unidos”.¹ Estados Unidos pensó que el primer paso para democratizar toda la región del Medio Oriente, era empezando por Iraq ya que —según afirmaba la administración Bush— la implantación de la democracia traería consigo la paz y

¹ Pardo de Santayana, José, “Una guerra para cambiar el mundo”, *Política Exterior*, vol. XVII, núm. 93, mayo-junio de 2003, p. 10.

¿DE LA OCUPACIÓN A LA TUTELA NEOCOLONIAL? 79

la libertad, como históricamente había sucedido en el caso de Japón y Alemania al término de la Segunda Guerra Mundial.

Por un lado, la mayoría de los Estados concuerdan con que la democracia es la forma más legítima de gobierno, y aquella que permite una mejor observancia de los derechos civiles y políticos de su población. Por otro lado, las economías de libre mercado requieren transparencia y de un Estado de derecho para sobrevivir, dichas condiciones es más probable que se den en gobiernos representativos y democráticos. Siendo la democracia un principio universal, como Jack Donnelly y otros afirman, su invalidez no puede alegarse debido a particularidades culturales o debilidades económicas. Sin embargo, ¿hay alguna normatividad internacional que autorice a un Estado emprender acciones para instaurar la democracia en otro Estado? ¿Será efectivamente un régimen democrático el que surja en Iraq luego de las elecciones planeadas para el 2005? ¿Cuáles son los intereses verdaderos de Estados Unidos en este proyecto?

En este trabajo se intentará, primero, hacer un breve recuento de los hechos llevados a cabo por Estados Unidos y sus aliados en contra de Iraq desde marzo de 2003. Aquí, se expondrán los intereses geopolíticos de las potencias involucradas escudados tras la política de promoción de la democracia y los derechos humanos. Partiendo de la premisa de que la democracia es un proceso que debe emerger desde el interior de una sociedad, y bajo ninguna circunstancia debe ser impuesta por la fuerza, se intentará comprobar que hay pocas expectativas de que el proceso de reconstrucción nacional conlleve a una democracia participativa donde los derechos humanos ocupen un lugar primordial y, sobre todo, donde la ideología iraquí logre coexistir con esos principios. Se abordarán algunas de las razones por las que no se considera factible un eventual desencadenamiento democratizador en la región del Golfo Pérsico, como Estados Unidos ha hecho creer al mundo. Finalmente, se trazarán algunas conclusiones a modo de perspectivas acerca de un proceso que cada día adquiere un nuevo cáliz.

II. LOS ACONTECIMIENTOS

La privatización de la guerra —entendida como hacer la guerra a grupos específicos, y ya no a Estados— ha significado un gran cambio dentro de la política internacional. Estados Unidos, movido por los anteriores hechos del 11 de septiembre que advirtieron la vulnerabilidad a quien menos creía tenerla, recurrió a la violencia para derrocar a un régimen absolutista cuyo territorio nada en petróleo, bajo el supuesto argumento de que existían vínculos con el grupo terrorista Al Qaeda —autor de los atentados— y de que Iraq albergaba armas de destrucción masiva.

Este hecho “dio a la administración Bush la autoridad y voluntad para confrontar a los ‘Iraqs’ del mundo”.² Estados Unidos se dispuso a librar la nueva guerra en un contexto caracterizado por dos aspectos: la conciencia de la superioridad de su poderío militar y tecnológico y, paradójicamente, el haber descubierto su propia vulnerabilidad. Éstos fueron los dos motores que llevaron a Estados Unidos a derrocar a un líder y crear un régimen en concordancia con los planes de rediseño que tenía para la región. Guiado internamente por el interés de asegurar el flujo libre y estable de petróleo de la región del Golfo Pérsico al mundo, Estados Unidos buscaba además “evitar que cualquier Estado potencialmente hostil obtuviera el dominio sobre la región y sus recursos y emplee tal control para obtener el poder o sabotear al mundo”³ —recordando un poco la Doctrina Monroe en América Latina— al tiempo que desea mantener el acceso militar al Golfo Pérsico por la ubicación geoestratégica cerca del Medio Oriente, Asia Central, África Oriental y el sur de Asia.

² Ikenberry, John G., “America’s Imperial Ambition”, *Foreign Affairs*, septiembre-octubre de 2002, vol. 81, núm. 5, p. 56.

³ Acerca del interés de Estados Unidos en la zona del Golfo, resulta muy interesante el artículo de Pollack, Kenneth M., “Securing the Gulf”, *Foreign Affairs*, julio-agosto de 2003, vol. 82, núm. 4, p. 4.

¿DE LA OCUPACIÓN A LA TUTELA NEOCOLONIAL? 81

Las operaciones respondieron a una guerra de liberación en donde Saddam Hussein salió huyendo, (y posteriormente fue capturado por los estadounidenses, en espera de su enjuiciamiento); seguida por una fase de reconstrucción —donde más de veinte mil personas han muerto hasta ahora— y posteriormente una etapa de estabilización e instauración de instancias democráticas. La guerra fue corta, resolutive, sin daños tan severos como los que se esperaba, aunque con una población sumamente insegura y desesperanzada. Estados Unidos junto con Gran Bretaña asumió el papel principal en la reconstrucción, nombrando a un ex general del ejército, Jay M. Garner, para dirigirla. La Autoridad Provisional de la Coalición —APC, institución creada para dicho fin— dividió Iraq, por asuntos administrativos, en tres zonas de seguridad: una zona norte en la región de Mosul-Kirkuk, una zona central en la región Bagdad-Tikrit y una zona sur en la región Basora-Nasiriya. Las zonas norte y central están guarnecidas por tropas estadounidenses, mientras que la zona sur está guarnecida por tropas polacas (alrededor de Nasiriya) y británicas (alrededor de Basora).

III. FACTORES QUE DETERMINAN EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA EN IRAQ

1. *Factores internos*

Lo que antes era el Estado iraquí tiene factores históricos, sociales, religiosos y políticos que inciden en el futuro que tome esta nación. En primer lugar, Iraq durante Hussein fue una dictadura, cuyas características eran, entre otras, la falta de alternativas efectivas para la represión civil, nula participación civil, la falta de coaliciones con fuerza por parte de la oposición, y la falta de apoyo al desarrollo de organizaciones no gubernamentales como contrapeso al poder. Asimismo, en las dictaduras el poder se ejerce verticalmente; las Constituciones son escritas para asegurar que el presidente o rey tengan poder absoluto; los parlamentos son débi-

les y las leyes antiliberales, lo cual da al Ejecutivo mayor poder para dominar a los parlamentos que son muy críticos de las políticas gubernamentales. Uno de los medios de que se valen para esto es manipular las leyes electorales.

Daniel Brumberg⁴ coincide ampliamente en que existen factores determinantes en el mundo árabe —particularmente en las dictaduras, y un tanto menos en las autocracias liberales— que hacen de países como Iraq un terreno poco fértil para sembrar la democracia. Una de las razones es que en estos países tampoco hay consenso respecto a la identidad nacional, sobre todo en lo que se refiere al papel del Islam dentro de la vida pública. Los sunnitas musulmanes kurdos en Iraq tienen la dominación islámica. En este sentido, uno de los aspectos que diferencian a Iraq del resto de los países donde Estados Unidos ha intervenido es que su población es heterogénea. Por ejemplo, muchos kurdos quieren un sistema federal que les dé cierto grado de autonomía, la cual es una solución que temen otros grupos iraquíes (sin mencionar Turquía), como un primer paso a un Estado kurdo. Ello trae consigo una gran inestabilidad al interior de Iraq. Asimismo, encontramos que la APC promueve una política de representación proporcional de carácter étnico-sectorial, que se reproduce en la composición de ministerios y el comité preparatorio para la Constitución, y sin duda se esparcirá a los más bajos estratos del gobierno.⁵

Muchos grupos no islámicos han respaldado tácitamente a las autocracias y a las dictaduras, más que presionar para que haya elecciones libres. Es por ello que un sistema político basado en esta naturaleza sectorial y étnica mina la esperanza de forjar una

⁴ Brumberg, Daniel, “Liberalization versus Democracy. Understanding Arab Political Reform”, Documentos de trabajo núm. 37, mayo de 2003, Carnegie Endowment for International Peace. Véase versión electrónica en la página de internet de esta institución: <http://www.ciep.org>.

⁵ El Informe Final arriba citado señala que estaría compuesto por 50% de chiitas más uno, con 13 representantes de un total de 25 árabes sunnitas y kurdos, 20% o sea 5 de cada uno.

¿DE LA OCUPACIÓN A LA TUTELA NEOCOLONIAL? 83

ciudadanía iraquí común poniendo énfasis en la identidad comunitaria a expensas de la identidad iraquí.

Al liberalizar las autocracias a veces puede reducir o contener el conflicto entre islamistas y no islamistas mediante un proceso de inclusión parcial y controlada que permita a los islamistas, nacionalistas árabes y liberales ingresar al parlamento de manera independiente, o como un partido político formal. La cuestión aquí es si los islamistas estarían de acuerdo en cambiar a una democracia total o regresar a una democracia. Cuando el ejército trata de reinstaurar una autocracia totalitaria —o dictadura— que saque a los islamistas fuera del poder político, nuevos horrores pueden surgir que en algún momento cubran a toda la sociedad. Dadas las desventajas de instaurar una democracia plena, la solución es una fórmula de compartir un poder ejercido por el Estado que favorezca a los regímenes pero que no excluya a ningún grupo que acepte la autoridad máxima del régimen en sí. Mientras ambas partes jueguen con estas reglas cuasiautocráticas, alguna clase de coexistencia entre islamistas y no islamistas es posible.

Por otro lado, la Asamblea Constituyente también estaba conformada por veinticinco iraquíes, todos hombres, y el Consejo de Gobierno cuenta con únicamente tres mujeres, por lo que la participación de la mujer en el proceso democratizador es mínima. Así, la base sectorial y étnica del proceso político en Iraq y la prevalencia de un sistema clientelista son contrarias al establecimiento de la democracia en Iraq basada en una ciudadanía iraquí común e igualitaria.

Cabe mencionar, en este sentido, que desde abril de 2003 han surgido alrededor de setenta nuevos grupos políticos que no son más que grupos de simpatizantes alrededor de una figura de liderazgo, sin estructura organizativa real, excepto los islamistas y neo baas. Pero el centro democrático, que podría bien simpatizar con la mayoría de la población no tiene las instituciones o la capacidad organizativa para movilizar masas.

En el mundo árabe la inclusión parcial no funge como vía hacia la reconciliación y madurez política. Algunos creen que esto se resolvería como una democracia real que obligue a los nuevos lí-

deres a ofrecer una nueva visión de unidad nacional. Empero, como tal acción probablemente magnifique en vez de disminuir el conflicto étnico o religioso, los autócratas liberales prefieren asirse al tipo de vida de inclusión parcial regida por el Estado, que abandonarla en aras de las turbulentas aguas de una democracia plena.

Con partidos políticos débiles y legislaturas impotentes, es muy difícil cambiar de una liberalización dirigida por el Estado a una democratización genuina. Es necesario que la sociedad civil aprenda a vivir con las consecuencias negativas de la reforma política parcial: reforzar el poder islámico, mayor confusión ideológica y poca legitimidad, conflicto civil creciente y “transiciones a ningún lado”.

2. Factores externos

Democracy seldom arrives without external pressure, but Western countries should heed Robespierre’s warning about “armed missionaries” —bringing democracy to Islamic countries on the tips of precision-guided missiles. If we in the West think that democracy as a political form holds global appeal, we should not force-feed it to subservient states as a Western geostrategic option.

Chris PATTEN⁶

El principal factor externo que incide en el futuro de la vida política iraquí es evidentemente la política exterior de Estados Unidos, de Gran Bretaña y de las corporaciones internacionales.

Es incuestionable que Estados Unidos, a través de la política de la administración de George W. Bush, ha exhortado a las naciones a unirse en el combate al terrorismo y en la promoción de la demo-

⁶ Patten, Chris, “Democracy Doesn’t Flow from the Barrel of a Gun”, *Foreign Policy*, septiembre-octubre de 2003, Estados Unidos, p. 43.

¿DE LA OCUPACIÓN A LA TUTELA NEOCOLONIAL? 85

cracia como sistema político. También lo es que en su agenda internacional estos temas son prioritarios y que consideran que existen nuevas amenazas por parte de grupos no estatales que ponen en peligro la seguridad internacional y con ello, la estabilidad internacional.⁷ Como ejemplos, encontramos los grupos terroristas, las armas biológicas y químicas, entre otros. Autodefiniéndose como el hegemón del mundo, argumentando que sin su intervención el entorno internacional amenazaría la paz y seguridad internacionales, Estados Unidos se define actualmente como un nuevo unilateralista que sigue sus propios fines.⁸ En este sentido, la administración Bush aclama que las nuevas amenazas son de naturaleza tan extrema que por ello, deben escaparse de los estreñimientos de las estructuras multilaterales. “La gran estrategia neoimperial estadounidense naciente amenaza con romper la tela de la comunidad internacional y las alianzas políticas, en tiempos en que esa comunidad y esas alianzas son urgentemente requeridas”;⁹ en este sentido, desde la administración de Clinton, y ahora la de Bush, buscaba articular un orden mundial que no dependiera de una amenaza externa o un equilibrio de poder explícito, como

⁷ En la estrategia de seguridad nacional de 2002, la administración de Bush apuntaba que “la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos se basará en un internacionalismo inconfundiblemente norteamericano que refleja la unión de nuestros valores y nuestros intereses nacionales...”.

⁸ Nye, Joseph S., “US Power and Strategy after Iraq”, *Foreign Affairs*, julio-agosto 2003, vol. 82, núm. 4, p. 61. Michael Hirsh (“Bush and the World”, *Foreign Affairs*, vol. 81, núm. 5, septiembre-octubre de 2002) critica también el unilateralismo de Bush alegando que mientras éste habla de defender a la civilización, su administración parece ignorar aquellas prácticas que otras naciones identificarían con una civilización común. La gente civilizada opera por consenso; pero al parecer Bush cree en una especie de civilización unilateral. La teoría de la estabilidad hegemónica impulsada por Joseph Nye y Robert Keohane sentó las bases para la ideología que actualmente está siguiendo Estados Unidos, en tanto que se torna “imprescindible” la existencia de un hegemón (Estado) que funja como una especie de policía internacional que se asegure del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, aunque en realidad encierre intereses muy particulares en la consecución de este fin.

⁹ Ikenberry, John G., *op. cit.*, p. 45.

no lo fue en la Guerra Fría. Bajo esta óptica, “la democracia representaba el cimiento para la comunidad global y regional, y los flujos comerciales y de capital significaban los motores de la reforma política (...)”.¹⁰

Estados Unidos busca, a partir de la democracia y el libre mercado, integrar a otros países y organizaciones en determinado tipo de acuerdos que sostengan un mundo basado en los valores e intereses que aquel Estado ostenta. Pretende crear una coalición global de Estados democráticos vinculados por los mercados, instituciones y alianzas de seguridad. La democracia se torna entonces en un medio para llegar a un fin, en un mero instrumento para afianzar el poder de Estados Unidos en las diversas regiones del mundo. Todo ello, dentro de una magna estrategia de combate al terrorismo y de una política exterior aparentemente democratizadora.

Ahora bien, en la región específica de Medio Oriente, durante varias décadas, la política exterior de Estados Unidos estaba diseñada en torno a un pacto esencial: mientras se preservara la estabilidad y ciertos intereses estratégicos de Estados Unidos —como la lucha contra el comunismo, el suministro de petróleo, su actitud ante Israel— Estados Unidos seguiría apoyando el *statu quo* y no presionaría a favor de reformas políticas y económicas en estos países.

A raíz del 11 de septiembre, Estados Unidos impulsó una política exterior anti-islamista en respuesta al fundamentalismo del cual fue víctima, cuya causa última es el apoyo que ese país ha venido ofreciendo a una serie de regímenes que respondieron con una fuerte represión a los grupos radicales de oposición surgidos del fracaso de dichas reformas políticas y económicas. Ello conllevó a que Estados Unidos planteara el fin de la excepción democrática en el mundo árabe y a lanzar una iniciativa para apoyar los

¹⁰ *Ibidem*, p. 47.

¿DE LA OCUPACIÓN A LA TUTELA NEOCOLONIAL? 87

procesos democráticos, como complemento a su estrategia para luchar contra el terrorismo de los grupos fundamentalistas.

En la *Middle East Partnership Initiative* (realizada por la Fundación Heritage), se buscaba financiar proyectos dirigidos a ampliar la participación política, apoyar el desarrollo de la sociedad civil y fomentar el establecimiento de un verdadero Estado de derecho. Según Colin Powell, el interés de Estados Unidos en promover la democratización en el mundo árabe no tenía designios ocultos más que el fin altruista en sí. Powell planteaba que la democratización favorecería a los habitantes de esos países y a Estados Unidos, pues es sabido que “los países que sufren crisis económicas, ausencia de oportunidades, sistemas políticos cerrados y un crecimiento exponencial de la población, alimentan la alienación de sus ciudadanos”,¹¹ pudiendo convertirse en focos de extremistas y terroristas que atacan a Estados Unidos precisamente por apoyar a los gobernantes de esos países.

Ahora bien, ¿hasta qué punto es factible que Estados Unidos logre lo que (al menos formalmente) se ha propuesto en Iraq? Tomando como punto de partida lo que la Agencia de Desarrollo Internacional Estadounidense (USAID) subrayó en su ambicioso programa “Visión del Iraq post conflicto”, Estados Unidos aseguraría la restauración de los servicios de salud, instrumentación de un nuevo currículo educativo en las escuelas y reconstrucción de las instalaciones eléctricas y de las vías terrestres. Respecto a la reconstrucción política, “el gobierno se limitaría a funciones nacionales esenciales como la defensa, seguridad, asuntos financieros y monetarios, además de intereses estratégicos como el gas y el petróleo. Por otro lado, el gobierno local se encargaría de lo demás. Los ciudadanos participarían en la planeación del futuro de sus comunidades, y controlarían la administración civil mediante asambleas electas localmente. De esta manera, Iraq se transforma-

¹¹ Escobar Stemmann, Juan José, “Oriente próximo: el espejismo de la democratización”, *Política Exterior*, núm. 92, marzo-abril de 2003, España, p. 124.

ría en un país jerárquicamente centralizado en una democracia”.¹² Sin embargo, este plan pasó a segundo término cuando salieron a la luz los verdaderos intereses que Estados Unidos tenía en ese país, pues pese a los esfuerzos que Estados Unidos dice estar haciendo por instaurar la democracia en Iraq, sólo pequeñas cantidades de dinero se han destinado a la democratización. Por ejemplo, muy pocos fondos han sido destinados al fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales iraquíes y a la sociedad civil, y ningún fondo se ha destinado a la construcción de un grupo de monitoreo e informe en materia de derechos humanos. Casi nada se ha destinado a la educación democrática y civil.

El mejor argumento que Estados Unidos usó para tratar de legitimar su intervención en Iraq fue que las democracias no combaten entre sí ni albergan grupos terroristas.

Lawrence Freedman argumenta al respecto que “la democracia viene empacada en muchas envolturas”, que no necesariamente son liberales o estables. Las democracias liberales estables han mostrado ser muy tendientes a la guerra cuando están convencidas de una causa justa. “Tal disparidad de poder existe actualmente entre los países democráticos y el resto del mundo, que los gobiernos occidentales creen que pueden arriesgarse a emprender guerras que hubieren tenido poco apoyo interno en un pasado”.¹³

Desde que se venía proyectando la guerra, diversos expertos analizaban la poca probabilidad de que un ataque militar fuese a generar un proceso democrático real en Iraq (sin mencionar a la región en general),¹⁴ y que su alcance a corto plazo (derrocar a Saddam Hussein) sería probablemente el único que se lograra exitosamente. Iraq tiene todas las características que han coartado la democracia

¹² Ottaway, Marina S., “One Country, Two Plans”, “Documento del Carnegie Endowment for Peace”, *Foreign Policy*, julio-agosto de 2003, pp. 56 a 58.

¹³ Freedman, Lawrence, “War”, *Foreign Policy*, julio-agosto de 2003, p. 17.

¹⁴ Thomas Carothers, “Why Dictators aren’t Dominoes” (*Foreign Policy*, julio-agosto de 2003) señala que ninguna intervención en las últimas dos décadas ha generado oleadas democráticas en los países vecinos.

¿DE LA OCUPACIÓN A LA TUTELA NEOCOLONIAL? 89

en otros países: población pobre, dividida y heterogénea; y además sólo ha mantenido cierta estabilidad bajo gobiernos autocráticos.¹⁵ Sobre esto hablaremos a continuación.

Ahora bien, si recordamos la historia, podemos ver que sólo un pequeño número de casos donde Estados Unidos ha intervenido en otro Estado, derivaron directamente en el establecimiento de democracias. Según el Servicio de Investigación del Congreso, “Estados Unidos ha encabezado más de doscientas intervenciones militares desde su fundación; dieciséis de las cuales fueron intentos de construcción de naciones”.¹⁶

Estas misiones tenían tres características, que guardan un gran parecido con la misión en Iraq, razón por la cual pueden deducirse ciertos aspectos y ser aplicados al caso que nos concierne.

1. Su meta práctica era lograr el cambio de régimen o la supervivencia de un régimen que de lo contrario se hubiera colapsado. Como en Iraq, crear o restaurar la democracia no era el objetivo original de la misión, sino que en realidad los

¹⁵ En un informe de la BBC News denominado “*How Far Have Iraqi Politics Developed in the 6 Months Since US Army Swept Saddam Hussein from Power?*”, se detallaron los avances y/o retrocesos que se habían generado a partir de la intervención de Estados Unidos en Iraq, y se concluyó que existen muy pocas expectativas de que Estados Unidos logre instaurar la democracia en Iraq, dado el escaso poder que se ha puesto en manos del Consejo de Gobierno Iraquí. También se señaló que actualmente Iraq sufre los males de la inseguridad en las calles, el desempleo, y la carencia de servicios de luz y agua. El tener una nueva Constitución política, por otro lado, es el aspecto crucial que determinará el futuro político de Iraq y hasta ahora no ha habido grandes avances al respecto. Un documento muy completo y más actualizado sobre la transición democrática en Iraq, es el *Report 1 on the Situation in Iraq*, de septiembre de 2003, realizado por Rend Rahim Francke. Aunque el más actualizado es el “Final Report on the Transition to Democracy in Iraq”, publicado en diciembre de 2003 por The Iraq Foundation, y puede encontrarse en www.iraqfoundation.org, en el cual puede conocerse detalladamente la situación actual por la que está pasando la sociedad iraquí y el avance, así como los retos, en materia de democracia.

¹⁶ Pei, Minxin, “Lessons of the Past”, documento del Carnegie Endowment for International Peace, *Foreign Policy*, julio-agosto de 2003, p. 52.

intereses económicos y de seguridad estadounidenses eran los principales motores de sus intervenciones.

2. Los esfuerzos estadounidenses de creación de Estado-nación o *nation-building** requerían que un gran número de tropas terrestres fuesen desplazadas para dar seguridad y servicios básicos.
3. Personal militar y civil estadounidense estaban activos en la administración política posterior al conflicto.

Tal involucramiento de Estados Unidos en la vida política de las naciones permitió a Washington seleccionar líderes amistosos, influir en la política y reestructurar instituciones. Si juzgamos estos intentos de construcción de Estados según la eficiencia con la que se lograron crear regímenes democráticos después de la retirada de fuerzas estadounidenses, los resultados son realmente escalofriantes.

Mixin Pei, investigador del Carnegie Endowment for International Peace, señala que de los dieciséis intentos de *nation-building*, sólo cuatro fueron exitosos: Japón y Alemania después de la Segunda Guerra Mundial, Panamá en 1989, y Granada en 1983. En estos cuatro países la democracia se sostuvo diez años una vez que salieron las tropas estadounidenses. En los otros once países —incluyendo Afganistán— la democracia no perduró durante el mismo tiempo. Lo peor es que en los países donde Estados Unidos buscó instaurar la democracia, los regímenes dictatoriales, corruptos y autocráticos fueron quienes ganaron el poder después de que Estados Unidos salió del lugar. Este registro implica un incipiente éxito de 26%.¹⁷

* El término para denominar la construcción o formación de un Estado nación después de una guerra se denomina *nationbuilding*.

¹⁷ Para más detalles sobre este estudio tan interesante, consultar el documento que Pei, Minxin, presentó ante el Carnegie Endowment for International Peace, con el título "Lessons of the Past", *Foreign Policy*, julio-agosto de 2003.

¿DE LA OCUPACIÓN A LA TUTELA NEOCOLONIAL? 91

Los factores que coadyuvaron al fracaso de los esfuerzos de construcción de Estados son complejos, como puede deducirse. Algunos de ellos como las características socioeconómicas y las capacidades de gobernabilidad* en dichas naciones están por encima del control estadounidense. No obstante, hay un factor que incide en los resultados fallidos: la decisión de Estados Unidos de hacerlo por sí solo. Según Pei, aparentemente los esfuerzos unilaterales son más proclives a causar el fracaso de la construcción nacional, lo cual puede constatarse con las cifras: “de los 16 casos, 12 fueron intentos unilaterales, de los cuales 10 fracasaron”.¹⁸ El cuadro de la página siguiente ilustra bien este proceso.

Al parecer la variable clave en los intentos unilaterales de creación nacional es el tipo de administración interna desplegada inmediatamente después de la intervención militar. De los 16 casos, 7 pasaron por un régimen interno por regímenes subrogados apoyados por Estados Unidos totalmente dependientes de éste. Estados Unidos elegía a los individuos pero los regímenes nunca desarrollaron instituciones democráticas.

En los diez años subsiguientes a las retiradas de las tropas estadounidenses, ninguno de los países regidos por tales gobiernos había hecho una transición a la democracia. Una posible explicación de esto es que al construir estos regímenes interinos, Estados Unidos propiciaba la sublevación del ejército de ese país, institución indispensable para restaurar el orden y la seguridad. Posteriormente, los hombres fuertes o líderes se apoyaban en la milicia para obtener sus ambiciones personales. Otra explicación es que los gobiernos subrogados, al no tener legitimidad interna, podían sobrevivir sólo mediante la represión una vez que las fuerzas estadounidenses se iban.

La forma ideal de transición política al construir naciones parece ser la rápida transferencia de poder a líderes locales electos legítimamente, como sucedió en Granada y Panamá. Pero esta vi-

* En inglés *governance*.

¹⁸ Pei, Minxin, *op. cit.*, p. 52.

Construcción nacional llevada a cabo por Estados Unidos 1898-2003

<i>Estado</i>	<i>Población</i>	<i>Años</i>	<i>Multilateral unilateral</i>	<i>Administración interna</i>	<i>¿Democracia después de 10 años? S/N</i>
Afganistán ¹⁹	26.8 millones	2001-presente	Multilateral	Administración de ONU	Sin respuesta
Haití	7 millones	1994-1996	Multilateral	Administración local	No
Panamá	2.3 millones	1989	Unilateral	Administración local	Sí
Granada	92,000	1983	Unilateral	Administración local	Sí
Camboya	7 millones	1970-73	Unilateral	Régimen Subrogado Estados Unidos	No
Sur de Vietnam	19 millones	1964-73	Unilateral	Régimen Subrogado Estados Unidos	No
Rep. Dominicana	3.8 millones	1965-66	Unilateral	Régimen Subrogado Estados Unidos	No
Japón	72 millones	1945-52	Ambas*	Administración directa Estados Unidos	No
Alemania Occ.	46 millones	1945-49	Multilateral	Administración multilateral	Sí
Rep. Dominicana	895,000	1916-24	Unilateral	Administración directa Estados Unidos	Sí
Cuba	2.8 millones	1917-22	Unilateral	Régimen Subrogado Estados Unidos	No
Haití	2 millones	1915-34	Unilateral	Régimen Subrogado Estados Unidos	No
Nicaragua	620,000	1909-33	Unilateral	Régimen Subrogado Estados Unidos	No
Cuba	2 millones	1906-09	Unilateral	Administración directa Estados Unidos	No
Panamá	450,000	1903-36	Unilateral	Régimen Subrogado Estados Unidos	No
Cuba	1.6 millones	1898-1902	Unilateral	Administración directa Estados Unidos	No

* Estados Unidos ganó la guerra como parte de la victoria de los aliados sobre Japón, pero asumió la ocupación exclusiva en este país después de la guerra.

Fuente: Pei, Minxin, *op. cit.*, p. 53.

¹⁹ Como precedente, Afganistán muestra las dificultades para democratizar países divididos por diferencias étnicas, religiosas y lingüísticas.

¿DE LA OCUPACIÓN A LA TUTELA NEOCOLONIAL? 93

sión supone la existencia de un sistema electoral en funciones, además de líderes moderados con credibilidad que cuentan con el apoyo político interno. Un proceso electoral totalmente abierto en Iraq probablemente lleve al poder a líderes religiosos radicales porque tienen extensas redes organizacionales y apoyo popular. Posiblemente también lleguen al poder hombres apoyados por Estados Unidos que sigan una política sumamente parcial y poco incluyente. Un régimen subrogado proestadounidense serviría a las necesidades de este país a corto plazo pero coartaría el surgimiento de la democracia, como se demostró por el registro histórico de regímenes similares.²⁰

En este sentido, y según diversos autores, las consecuencias de incorporar a la tradicional estructura patriarcal, los elementos de modernidad importados de Occidente derivan en un neopatriarcado,²¹ cuyas características son, entre otras, la fragmentación social, que hace que la sociedad se estructure más en torno a la familia, clan o grupo étnico, que con base en el concepto de nación o sociedad civil; además de que se trata de una organización autoritaria donde los términos de dominación, paternalismo y corrección son más patentes que los de igualdad, cooperación y mutuo reconocimiento. Finalmente, se da el paradigma de lo absoluto en tanto que la práctica política y cotidiana del mundo árabe se basa en la trascendencia y la revelación que en la legitimidad representativa. Ello se debe generalmente a una adopción y no a una adaptación de los patrones culturales, sociales y políticos occidentales a una sociedad como la islámica. El último punto citado se debe principalmente a algo en lo que autores como John Waterbury, Bernard Lewis, Arendt Liphart coinciden: que “para alcanzar el ideal democrático deben liberarse del imperio de lo religioso”.²²

²⁰ Ha habido casos de sociedades musulmanas como Argelia, donde los esfuerzos tempranos por introducir la democracia han conllevado a levantamientos de partidos islámicos y conflictos civiles tremendos.

²¹ Escobar Stemmann, Juan José, *op. cit.*, p. 127.

²² *Idem.*

No obstante, no coincido con este punto en tanto que parte de una visión totalmente occidental, en la que se toma la religión como un elemento que debe desecharse para llegar a la democracia, en lugar de que sea vista como el modo de vida de los habitantes de esta región en particular. Es por ello que autores discrepantes como Ghassan Salamé, Francois Burgat y Daniel Brumberg consideran que es imposible comparar mecánicamente conceptos producidos por dinámicas históricas distintas. Y es que es muy difícil que el liberalismo como ideología se convierta en la principal referencia política, en tanto que para la sociedad musulmana la comunidad es lo primero.²³

El proceso de democratización en Iraq, como se ha visto hasta ahora, reviste diversos aspectos, y uno de los más importantes son las reformas económicas. La implantación de reformas económicas parciales y hechas al vapor, sin una comprensión real de la situación en un país, hace que los beneficios a corto plazo conlleven enormes costos sociales y políticos a largo plazo. Cuando se abren las economías a la inversión privada dejando a las industrias del sector público intactas, se genera una economía dual cuyas industrias públicas ineficientes y burocráticas cuestan millones a los gobiernos.

Uno de los costos más significativos de la reforma parcial es el agravamiento de los conflictos ideológicos. El conflicto ideológico es producto de un sistema que inhibe el crecimiento de la sociedad política. Al carecer de partidos políticos eficientes, se crea un incentivo para que las organizaciones de la sociedad civil asuman roles políticos que en realidad no saben tomar.

²³ En este punto entraría el debate sobre lo que es realmente la democracia *de facto* y *de jure*, aunque no se abordará esto por ser demasiado extenso. Simplemente, se hará referencia a que desde un punto de vista más instrumentalista, la democracia puede ser vista como un mero arreglo institucional que permite garantizar la participación de los ciudadanos en la elección de sus dirigentes por vía electoral y que modera el poder por la necesidad de negociar con fuerzas rivales, aunque éstas sean poco democráticas.

IV. LOS COSTOS DE LA RECONSTRUCCIÓN

Una vez que se da la intervención, había que reconstruir el país atacado, y al parecer se requerirá de más tiempo de permanencia de tropas de mantenimiento de paz para volver a la normalidad. La realidad es que la carga de derrocar regímenes terroristas en Estados bribones conlleva grandes costos. Para dirigir la reconstrucción en Iraq se creó la Oficina para la Reconstrucción y la Asistencia Humanitaria (ORHA). De abril a mayo de 2003, la ORHA fue guiada por el general Jay Garner, quien fue remplazado más tarde por el administrador civil estadounidense Paul Bremer. Asimismo, se empezó a compartir algunos poderes con un Consejo de Gobierno provisional iraquí.

El 28 de junio Bremer, en representación del gobierno de Estados Unidos, entregó formalmente la soberanía al gobierno iraquí. En la práctica, este gobierno se ve severamente limitado por la ausencia en él de importantes líderes chiítas, la falta de control sobre las actividades de las tropas extranjeras, y los ataques terroristas de la resistencia iraquí.

Por otra parte, para Estados Unidos según estimaciones que se hicieron a principios de 2004 sobre el costo anual de la reconstrucción en Iraq, de acuerdo con fuentes nacionales, sería como se observa en el cuadro de la página siguiente, elaborado por el Carnegie Endowment. Con estos datos podemos percatarnos de que implica un gran costo la labor que Estados Unidos está desempeñando en Iraq, pero ello valdrá la pena para afianzar su poderío en el Estado que emergerá. Estados Unidos está dispuesto a destinar esta cantidad de recursos con tal de que posteriormente adquiriera la legitimidad para imponer sus propios designios. Sin embargo, los resultados aún son dudosos.

Estados Unidos *permitió* a las Naciones Unidas participar en el proceso de reconstrucción iraquí para adquirir mayor legitimidad ante los ojos del mundo. Además, esta organización se encargaría de todo aquello que Estados Unidos no consideraba prioritario. Después del hallazgo del video de los reos en Iraq, donde se mos-

<i>Fuente de la estimación</i>	<i>Costo anual</i>	<i>Costo total</i>
La Administración Bush “Supporting our Troops Abroad and Increasing Safety at Home”, Secretaría de la Oficina de Prensa de la Casa Blanca, 25 de marzo de 2003.	3,500 millones para ayuda y reconstrucción.	Sin respuesta
Center for Strategic and International Studies, “A Wiser Peace: An Action Strategy for a Post-Conflict Iraq”, Washington, Center for Strategic and International Studies, 2003.	De 6,200 a 7,900 millones por dos años: fuerzas policíacas y de seguridad, administración transicional, proceso de diálogo nacional, equipo de justicia, reestructuración de la deuda y programas de educación y empleo.*	6,200 a 7,900 millones
Oficina Presupuestal del Congreso (CBO), “An Análisis of the President’s Budgetary Proposals for Fiscal Year 2004”, Washington, Oficina Presupuestal del Congreso (CBO), 2003.	Entre mil millones y cuatro mil millones mensuales para ocupación. El CBO no ha proporcionado datos de los costos de reconstrucción.	Desconocido
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, “U.N. Estimates Rebuilding Iraq Will Cost \$30 Billion”, <i>New York Times</i> , 31 de enero de 2003.	Al menos 30 mil millones durante los 3 primeros años.	Al menos 30 mil millones
Consejo de Relaciones Exteriores, “Iraq: The Day After”, Nueva York, Council on Foreign Relations, 2003.	20 mil millones al año para reconstrucción, ayuda humanitaria y estabilización de la paz post-conflicto.	Desconocido
Academia Americana de Artes y Ciencias, Comité de Estudios de Seguridad Internacional, “War with Iraq: Costs, Consequences and Alternatives”, Cambridge, Academia Americana de Artes y Ciencias, Comité de Estudios de Seguridad Internacional, 2002.	Un “Plan Marshall” para Iraq costaría 75 mil millones por 6 meses.	31 mil millones a 115 mil millones
Center for Strategic and Budgetary Assessments, “Potential Cost of a War With Iraq and Its Post-War Occupation”, Washington, Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2003.	De 20,600 millones a 118,600 millones por los siguientes 5 años para ocupación por la fuerza, ayuda humanitaria, entrenamiento gubernamental, reconstrucción y recuperación, y pago de la deuda.	103 mil millones a 593 mil millones

* Esta es una recomendación, no una proyección.

Fuente: Carnegie Endowment, en www.foreignpolicy.com.

¿DE LA OCUPACIÓN A LA TUTELA NEOCOLONIAL? 97

traba cómo los soldados estadounidenses cometerían las más graves violaciones a la dignidad de aquéllos, y más aún, al presenciar numerosos medios de comunicación las mutilaciones de las víctimas de la guerra, junto con los linchamientos de soldados estadounidenses por iraquíes, la sociedad estadounidense incrementó su oposición por la permanencia de las tropas en aquel país. No obstante, como bien lo señalaba en su momento Joseph Nye, Estados Unidos no podía dejar a Iraq en conflicto, dictadura o teocracia, pues socavaría la gran legitimación *post hoc* de la guerra.²⁴

“Se cedieron los mejores contratos a compañías estadounidenses para la construcción de la infraestructura, del gobierno, así como la planeación y administración locales, la administración portuaria y la educación primaria y secundaria”.²⁵

V. ETAPAS DEL NUEVO ESTADO EN IRAQ

La primera etapa fue la creación de un Consejo de Gobierno compuesto por 25 miembros que representan a toda la sociedad iraquí. Después, dicho Consejo nombró un comité preparatorio para redactar la nueva Constitución, y luego se aprobó el 8 de marzo de 2004. La última etapa será la elección de un gobierno electo por voto popular en el 2005, cuyas funciones están estipuladas en la Constitución. Después se disolverá la autoridad de la coalición transfiriendo supuestamente toda su autoridad al gobierno que resulte en un Estado soberano.

1. *La Constitución provisional*

La Constitución provisional para Iraq fue firmada en Bagdad el 8 de marzo de 2004 por los miembros del Consejo Gubernativo

²⁴ Nye, *op. cit.*, p. 70.

²⁵ Monte Reel, “Garner Arrives in Iraq to Begin Reconstruction”, *Washington Post*, 22 de abril de 2003, A1. Ver también a Murphy, Sean D., “Contemporary Practice of the US relating to International Law”, en *American Journal of International Law*, abril 2003, vol. 97, núm. 2.

iraquí y el administrador civil de la ocupación, el estadounidense Paul Bremer. La denominada “Ley de Administración para el Estado de Iraq durante el Periodo de Transición”,²⁶ o “Ley Administrativa Provisional”, incluye en su articulado la aceptación de la ocupación y el control de la seguridad del país a las fuerzas de la denominada Coalición, es decir Estados Unidos y demás países aliados con presencia militar sobre el terreno.

Esta ley define como “periodo de transición” a aquél que inició el 30 de junio de 2004, y que perdurará hasta la formación de un gobierno iraquí electo en aras de una Constitución permanente, lo cual no debe ocurrir después del 31 de diciembre de 2005. Dicho periodo de transición consiste en dos etapas:

1. La primera empezó con la formación de un gobierno interino iraquí con “plena soberanía” a partir del 30 de junio de 2004. Dicho gobierno estaría constituido de acuerdo con un proceso de deliberaciones y consultas con diversos miembros del pueblo iraquí conducidos por el Consejo de Gobierno y la Coalición de Autoridad Provisional, bajo consulta de Naciones Unidas. Dicho gobierno debe gobernar con esta Constitución, de la cual se hablará más adelante.
2. La segunda fase iniciará después de la creación del gobierno iraquí de transición, posteriormente a las elecciones para la Asamblea Nacional el 31 de enero de 2005. Terminará esta fase con la creación de un gobierno iraquí en aras de una Constitución permanente.

El gobierno interino deberá convocar elecciones a más tardar el 31 de enero de 2005. El parlamento elegido redactará una nueva y definitiva Constitución, que habrá de someterse a referéndum no después del 15 de octubre de ese año. Si la Constitución es aprobada antes de que concluya 2005, nuevas elecciones deberán dar origen a un gobierno definitivo.

²⁶ Ver en anexos.

¿DE LA OCUPACIÓN A LA TUTELA NEOCOLONIAL? 99

El artículo 3 advierte que no deberá hacerse ninguna enmienda que pudiese menoscabar los derechos del pueblo iraquí; ampliar el periodo de transición por encima de la fecha señalada en la Constitución; retrasar la celebración de elecciones para nueva asamblea; reducir los poderes de las regiones o gubernaturas; o afectar el islam u otras religiones o sectas.

El siguiente artículo establece la forma de gobierno en Iraq, que deberá ser republicano, federal, democrático y plural, con repartición de poderes entre el gobierno federal y los gobiernos regionales, gubernaturas y municipalidades, y administraciones locales. El sistema federal deberá basarse en la realidad geográfica e histórica y en la separación de poderes, mas no en criterios de origen, raza, etnia, nacionalidad o confesión.

Esta Constitución también incluye la terminación de vestigios de los actos de opresión que llevaba a cabo el régimen de Saddam Hussein como expropiación de propiedades, destitución de puestos en el gobierno por razones políticas o sectoriales.

En este trabajo no se pretende analizar cada artículo de la Constitución interina, por lo que sólo se hará referencia a los aspectos más trascendentes. Cabe señalar que la aprobación de este documento ha puesto de manifiesto la fragilidad y las contradicciones entre la ideología del pueblo iraquí y el régimen que se ha implantado; incrementa, más que despeja, las dudas sobre la estabilidad de las futuras instituciones iraquíes. Es evidente que el documento ha sido aprobado exclusivamente por las presiones de Estados Unidos, no como resultado del logro de un consenso nacional, y cuenta finalmente sólo con el apoyo condicionado de los miembros chiitas del Consejo, incluido Ahmad Chalabi, no sólo el clero.

Por otro lado, ha habido algunos elogios por parte de los medios oficiales y de comunicación internacionales hacia lo que esta Constitución representa, ya que incluye el respeto a los derechos básicos de la persona. Sin embargo, no toman en cuenta que perfigura para el nuevo Estado iraquí un sistema de reparto de poder según cuotas confesionales, en sus máximas instancias, la presidencia y vicepresidencias. Además, acepta el hecho de la ocupa-

ción, lo cual es lo más dramático. Asimismo, Estados Unidos ha vetado que incluyera la referencia a que Iraq forma parte de la Nación Árabe.

El aspecto más importante que a mi parecer determinará la infactibilidad de que esta Constitución prospere es que resulta ser muy ambigua en cuestión de libertad religiosa, aspecto fundamental para la cultura iraquí. En el artículo 7, por ejemplo, claramente se señala que el Islam será considerado *sólo* como *una* fuente de legislación, más que *la* fuente. Más adelante señala que “ninguna ley que contradiga los preceptos universalmente acordados del Islam puede ser llevada a cabo”. Ello podría ir en contra de las libertades que supuestamente fueron garantizadas a los no musulmanes; por ejemplo, si un hombre adulto musulmán se convierte a otra religión, según el Islam deberá morir.²⁷

Así pues, tenemos que el rol del Islam en esta nueva legislación es en lo absoluto claro. Ello acarreará un gran peligro para los 700 mil cristianos asirios en Iraq, una de las comunidades cristianas más antiguas del mundo, que constituyen el tres por ciento de la población total iraquí de 23 millones. Por ello, el problema radica no tanto en la ley escrita sino en su aplicación. La relación entre ley religiosa por un lado, y libertad individual por otro, es incierta. Se supone que el Islam debe ser una fuente para las leyes iraquíes y la Constitución señala que ninguna ley podrá contradecir la ley islámica o las garantías de los derechos individuales.

2. *¿El nuevo gran (Imperio) Oriente Medio?*

La Constitución o “Ley Administrativa Provisional”, señala un aspecto muy importante que definirá el papel de la Coalición en el futuro Estado iraquí:

²⁷ Hay que señalar que una Constitución de esta naturaleza como la que se impuso en Iraq, no es nueva en la región, pues Irán ya cuenta con una Constitución similar que prohíbe investigar sobre las creencias individuales, además de que apunta que la Ley Sharia islámica puede ser aplicada. Ello implicaría una sentencia de muerte para cualquiera que abandone el Islam.

¿DE LA OCUPACIÓN A LA TUTELA NEOCOLONIAL? 101

La seguridad de Iraq será defendida por las Fuerzas Armadas de Iraq trabajando conjuntamente con la Coalición. En consonancia con el estatuto soberano de Iraq, las Fuerzas Armadas de Iraq desempeñarán un relevante papel como socios en la fuerza multinacional, ayudando a traer seguridad a Iraq durante el periodo transicional. El Gobierno Iraquí de Transición tendrá también la autoridad de negociar un acuerdo de seguridad con las fuerzas de la Coalición.

Como se aprecia, este significativo párrafo del final del documento aprobado da por hecho la permanencia en el país de las tropas extranjeras de la denominada Coalición, al tiempo que incluye el también previsible establecimiento de un acuerdo con las nuevas autoridades del país que garanticen una presencia definitiva de tropas de Estados Unidos y Reino Unido, y quizás de otros países, ya bajo cobertura de instancias como la OTAN.

La permanencia de las tropas de ocupación es una necesidad asumida por los máximos responsables de la Administración Bush y por el propio Consejo iraquí. Aun cuando se pudiera creer que ambas lo desearan, ambas partes consideran inviable una retirada rápida de los efectivos de ocupación (particularmente de los más de 105,000 soldados de Estados Unidos), por cuanto los nuevos cuerpos de seguridad iraquíes no podrían afrontar la actividad insurgente. Además, Estados Unidos no va a renunciar a una presencia directa en Iraq y en la zona.

Así, inmediatamente después de la presentación del denominado “Acuerdo del 15 de noviembre” entre Bremer y el Consejo Gubernativo para la cesión formal de poder a una nueva instancia iraquí el pasado 1 de julio de 2004 (en realidad una imposición estadounidense a sus socios iraquíes debido a su incapacidad de dar una imagen interna y externa fiable y eficaz), el diario jordano *al-’Arab al-Yawm*, en su edición del 19 de noviembre, publicó que el proyecto de la Administración Bush de transferencia de poder acordado con el Consejo incluía una cláusula secreta de obligada aceptación por parte de las posteriores autoridades iraquíes, la de una presencia militar permanente de Estados Unidos y el Reino

Unido en Iraq, en al menos seis bases distribuidas por todo el país y cuyos emplazamientos ya se habrían establecido.

Según fuentes del propio Consejo Gubernativo, la distribución de estas seis bases permitirá a Estados Unidos y el Reino Unido el control de la totalidad del territorio de Iraq, de sus zonas de explotación y exportación de petróleo y gas, y de las fronteras del país. Ya entonces el medio jordano adelantaba que la permanencia de tropas estadounidenses y británicas podría complementarse con la de otros contingentes regionales o internacionales, quizás involucrados bajo diferentes paraguas multinacionales en el marco de la propuesta estadounidense del “Nuevo Gran Oriente Medio”.²⁸

Lo que Estados Unidos está construyendo en Iraq es el equivalente a ese tipo de “imperio indirecto” que los británicos construyeron en la India y otras partes del mundo. Es evidente que este país está procurando prefigurar el futuro de Iraq en un nuevo marco de dominación estratégica. Según Washington este marco de dominación debería poder edificarse por medio de una tutela discreta que, al tiempo que alivie los costos internos de una ocupación que ha resultado ser un fiasco, garantice el control de los recursos esenciales del país y del conjunto de Oriente Medio, no solamente los petrolíferos sino aquéllos que favorezcan el mantenimiento de la superioridad estratégica de Israel. De ahí el acelerado —precario y hecho “al vapor” a todas luces— proceso de transición, del que la nueva Constitución era un paso ineludible que Bremer ha tenido que imponer a un Consejo dividido e inoperante. Todo ello recuerda poderosamente al empeño británico de comienzos del pasado siglo. “Entonces, los británicos tenían oficialmente ‘tratados’ con gobernantes indios soberanos y mantuvieron la idea de que los gobernantes indios eran los verdaderos, pero con oficiales británicos como representantes diplomáticos o consejeros”.²⁹

²⁸ Algunos estadounidenses, sobre todo de la derecha, representados por la administración de Bush, admiten abiertamente que están construyendo un imperio en Medio Oriente, aunque no es aceptable aún para los políticos el decirlo.

²⁹ Iqbal, Siddiqui, “Transfer of power in Iraq is more than a cynical exercise in public relations”.

¿DE LA OCUPACIÓN A LA TUTELA NEOCOLONIAL? 103

Si bien en Medio Oriente los Estados árabes son escuálidos, corruptos y dictatoriales, Estados Unidos y Gran Bretaña se encargaron de que así lo fueran, pues instauraron reyes y príncipes en el poder y, si no ejercían suficiente control sobre las masas, entonces apoyaban a generales y coroneles que en su mayoría portaban uniformes con águilas en vez de coronas. El rey Farouk fue suplantado indirectamente por el coronel Nasser (y por el general Sadat y el general de Fuerza Aérea, Mubarak), el rey Idris por el coronel Gaddafi y la monarquía post Primera Guerra Mundial del rey Faisal en Iraq fue remplazada en su momento por el Partido Baas y Saddam Hussein.³⁰ Por lo tanto, nunca quisieron en realidad que hubiera democracia en esta región. Un ejemplo lo encontramos en Egipto, cuando trató de democratizarse en los años treinta, los británicos encarcelaron a la oposición. Los occidentales trazaron las fronteras de la mayoría de las naciones árabes, crearon sus Estados y sancionaban a sus líderes si nacionalizaban el Canal de Suez, apoyaban al IRA o invadían Kuwait.

Así, para poder entender toda esta compleja maquinaria de Estados Unidos y Reino Unido basta recordar que bajo Hussein, si bien había un movimiento popular y un parlamento electo, el poder real recaía en él. Lo mismo puede decirse de Egipto, Jordania y Kuwait, y muchos otros países árabes. Este es precisamente el tipo de fachada política que Estados Unidos busca crear en Bagdad para disfrazar el hecho de que el poder real continuará descansando en una infraestructura muy poco clara creada para este momento.

El 24 de mayo la administración de Bush publicó su borrador de resolución sobre la transferencia de poder en Iraq para legitimar su hegemonía en el proceso político iraquí. La “plena soberanía” que la coalición estadounidense supuestamente regresará en realidad no será así; lo que se transferirá fue el poder que tenía Hussein para ejercer dicha soberanía, a manos de Estados Unidos. La realidad es que lo único que cambiará si se dan elecciones será

³⁰ Fisk, Robert, “Democracy in an Arab State”, en www.unikassel.de.

el mecanismo de poder que será empleado sobre el pueblo iraquí. En lo absoluto se tratará de una democracia. El mismo Marc Grossman, subsecretario de Estado de Estados Unidos, admitió que en realidad se habla de una “autoridad limitada”. Por su parte, Tony Blair, aprisionado por el público británico afirmó que el gobierno iraquí tendría autoridad política sobre la estrategia militar, aunque se mantendría el control operacional por medio de comandantes militares. Todo ello indica la carencia de una transferencia de poder a un gobierno democrático en Iraq.

Con John Negroponte como embajador de Estados Unidos en Iraq, se impondrán los valores ultraconservadores de la política estadounidense y dicha embajada absorberá gran parte de los recursos y personal de la Autoridad Provisional de la Coalición. El personal podrá ejercer el poder real en Iraq no sólo mediante presión política en las instituciones iraquíes que se establezcan, tal y como presionan a otros gobiernos árabes para hacer lo que piden, sino también a través de una red de instituciones que están formando, que en palabras del *Wall Street Journal*, “dará grandes mecanismos que sirvan para dar fuerza a Estados Unidos para influir en las decisiones importantes de los gobiernos”. Dichos mecanismos, entre otros, serán comisiones para asuntos clave, creadas por Paul Bremer asumiendo los poderes que uno esperaría que tuvieran los ministerios de gobierno.

El citado diario estadounidense mencionó el ejemplo de la Comisión de Comunicación, a la que se le ha dado autoridad para vigilar todos los aspectos de las telecomunicaciones en el país. Los miembros de la Comisión fueron electos por Washington y son principalmente “consejeros” de aquel país. Se han establecido comisiones similares cuyos miembros han sido ubicados para encabezar a la policía, el poder judicial, la reconstrucción económica del país y los asuntos exteriores. El gobierno interino no tendrá autoridad sobre estas comisiones.

Precisamente, como si se tratara de una llamada de atención sobre por dónde discurre la realidad efectiva del país, un edicto de la Autoridad de ocupación del 7 de marzo (precisamente el día

¿DE LA OCUPACIÓN A LA TUTELA NEOCOLONIAL? 105

anterior a la aprobación de la Constitución interina) instauraba la nueva ley por la que ha de regirse a partir de ahora un “independiente y moderno” [sic] Banco Central de Iraq, cuyo objetivo es “[...] impulsar y mantener un sistema financiero de libre mercado”, por lo demás una violación de la normativa internacional que dictamina que los ocupantes no pueden alterar ningún aspecto del *statu quo* del territorio bajo su control.

Las presiones externas que son ejercidas en Iraq para volverse un régimen democrático están acelerando un proceso que por su mismo carácter fortuito será difícil que prospere. Por otro lado, hay posturas que afirman que el considerar al mundo árabe incapaz de instaurar la democracia es como verlos como subhumanos.

VI. EL MULTILATERALISMO COMO ALTERNATIVA PARA EL FUTURO DE IRAQ

En este trabajo se plantea la necesidad de que el multilateralismo sea el denominador común en el futuro de la democracia en Iraq. Una sola potencia o unas cuantas no pueden decidir sobre el futuro de una nación. Como se apreció en el cuadro sobre la reconstrucción, esta vía se ha intentado en 4 de los 16 casos en que Estados Unidos trató de construir una nación. De esos cuatro casos, dos (Haití, 1994 y Afganistán, 2001) fueron autorizados por Naciones Unidas; una (Alemania de la posguerra) fue regida junto con aliados, y una (Japón de la posguerra) fue multilateral de forma aunque unilateral de fondo. Insisto en el multilateralismo por los siguientes beneficios que implica: hay mayor legitimidad si interviene la ONU; el multilateralismo ayuda a distribuir los costos más ampliamente; y el multilateralismo da una garantía de seguridad ante los inmensos riesgos de fracaso para la imagen e intereses de países como Estados Unidos.

Asimismo, las pésimas experiencias que se tienen sobre las misiones de construcción de naciones pasadas por parte de Estados Unidos, hace que las que estén guiadas por Naciones Unidas sean la opción menos arriesgada. La actual administración pone mucho

énfasis en el poderío militar *per se*. No comprenden que el bombardear o atacar un país no terminará con el terrorismo, sino que incluso lo avivará más, pues las animadversiones se incrementan. Es por ello que la mejor forma de combatir las redes terroristas trasnacionales es formar redes de agencias gubernamentales cooperativas. Y esto sólo es posible mediante una diplomacia multipolar.

La comunidad internacional, por medio de Naciones Unidas, deberá definir los términos en que un Estado puede aplicar la acción preventiva, ante una amenaza tangible. Por ello, deben precisarse también conceptos como seguridad internacional, amenaza y terrorismo. Y es que una vez que Estados Unidos sienta que puede actuar por encima del derecho internacional sin recibir sanción alguna, nada detendrá a otros países de hacer lo mismo. Ello incluso podría conllevar a que los Estados hostiles aceleren programas para adquirir las mismas armas de destrucción masiva que Estados Unidos tanto teme.

Ello, en razón de que en la medida en que los Estados vean que el multilateralismo no es una vía factible de solución de conflictos internacionales y que el uso unilateral de la fuerza resulta más rápido, recurrirán a él. “La estrategia imperial estadounidense podría socavar los acuerdos multilaterales, la infraestructura institucional y el espíritu cooperativo que se necesita para cumplir realmente las metas de no proliferación a largo plazo”.³¹

Un mundo multipolar como el propuesto no puede ser decretado, sino que tiene que forjarse. Europa no quiere establecerse como segundo polo capaz de equilibrar el poder estadounidense, ello explica en parte su deseo por establecer al Consejo de Seguridad como la única autoridad para determinar la legitimidad de la acción militar y sobre todo la acción estadounidense. No obstante, la multipolaridad del Consejo no representa los intereses genuinos de todos los países. Y es que cabe mencionar que dicho órgano de

³¹ Ikenberry, *op. cit.*, p. 56.

¿DE LA OCUPACIÓN A LA TUTELA NEOCOLONIAL? 107

la ONU “nunca ha tenido éxito en establecerse como la autoridad máxima fundando la legitimidad en la acción militar”.³²

Como sabemos, el fin de esta guerra no fue desarmar a Hussein o derrocarlo y traer a los iraquíes la libertad. Es evidente que Bush busca un cambio de régimen en aquel país que traiga la democracia a Medio Oriente, y demostrar la voluntad de Estados Unidos para asegurar la implantación de lo que Bush ve como orden mundial. El proyecto de éste va mucho más allá, pero para hacerlo posible, Bush tendrá que aparentar que lo que hace es legítimo. Así, la única forma de que Estados Unidos pueda legitimar sus actos es promoviendo y actuando en pro no sólo de sus intereses sino de los del mundo liberal democrático. Si este Estado ante el mundo prueba haber establecido la democracia liberal en Iraq, eliminando una amenaza a la seguridad de la región, y haber emprendido una guerra no sólo por sus intereses sino por los de otros, entonces la legitimidad podría estar a su favor. Por otra parte, si Estados Unidos se empeña en resolver los problemas internacionales por sí mismo, caerá en lo que el mayor estratega estadounidense, Henry Kissinger, denominó “la prueba histórica para esta generación de líderes americanos: emplear el actual poderío preponderante de Estados Unidos para lograr un consenso internacional detrás de normas globalmente aceptadas que protegerán los valores estadounidenses en un futuro más incierto”.³³

En general, afortunadamente ha habido un gran reclamo de la comunidad internacional por el derecho internacional, en tanto que se torna preocupante el aspecto de la legitimidad, más que una aplicación punitiva. Una gran potencia que pase por encima del derecho internacional, del cual ha sido producto, puede no ser susceptible a llevarse a una Corte internacional, pero se tendrá que enfrentar a toda una comunidad internacional cada vez más dudosa sobre su derecho a ejercer dicho poder e influencia. Esta falta

³² Kagan, *op. cit.*, p. 71.

³³ Nye, *op. cit.*, p. 73.

de credibilidad y duda incrementaría los costos de que la gran potencia mantenga el orden internacional a su modo.

VII. PERSPECTIVAS PARA IRAQ Y LA REGIÓN

The dominant trend in American foreign-policy thinking must be to transform power into consensus so that the international order is based on agreement rather than reluctant acquiescence.

Henry KISSINGER

La instauración de la democracia en Iraq es un proceso que debe gestarse desde el interior, y que al tratar de ejercerse desde afuera en un contexto impróspero e inestable, merma cualquier posible logro de prosperidad en el futuro Estado democrático iraquí.

Si partimos de una concepción menos estadounidense de la democracia (en la que el liberalismo económico e ideológico son la premisa, siendo un pacto artificial que a la larga resulta infructuoso) y la entendemos como un sistema de vigencia de un Estado de derecho que otorgue beneficios para todos, sufragio universal y un gobierno representativo, tomando el liberalismo político y no económico como base, podríamos pensar entonces en la posibilidad de que se llegue a instaurar en un mediano o largo plazo, la democracia. Pero para ello, hay que percatarse de tres factores para distinguir el ritmo de democratización que deberá seguirse tanto en Iraq como en el resto de la región:

- a) *Longevidad*: mientras más tiempo tarden los Estados árabes en asumir los costos de la autocracia liberalizada, más difícil será crear sociedades civil y políticamente funcionales. Paradójicamente, el éxito torna riesgoso el cambio de democracia.
- b) *Tamaño de la población y nivel de crisis económica*: los países con mucha población no son candidatos para un cambio de autocracia liberal a democracia. También es impor-

¿DE LA OCUPACIÓN A LA TUTELA NEOCOLONIAL? 109

tante considerar la riqueza, pues los países árabes petroleros vinculan el poder económico y político de forma tal que inhiben la reforma política.

- c) *Nivel de pluralidad organizada*: esto es, los partidos políticos. Cuando existen dos partidos que contienden entre sí, entrañan menos amenaza al régimen.
- d) *Tipo de régimen*: Muchos monarcas están en mejor posición que los presidentes para promover los tipos de entendimiento con la oposición que faciliten las reformas.

Cualquier método de democratización que se emplee, sea rápido o lento, debe asumir retos políticos fundamentales, como el desarrollo de partidos, reformas educativas, promoción del Estado de derecho y presionar a organizaciones con mandato constitucional que protejan los derechos humanos.

Hay que revisar a fondo cuánto tiempo permanecerá Estados Unidos en Iraq, así como los actores que intervendrán en la reconstrucción. También hay que observar quiénes se harán cargo de la compra-venta de empresas e industrias iraquíes. El control firme en el país es otro aspecto que no hay que descuidar, así como las políticas que Estados Unidos emprenda hacia Siria, Norcorea e Irán. Por otro lado, es probable que el terrorismo no disminuya, y que haya un reclutamiento de extremistas seculares en grupos terroristas fundamentalistas. Los hechos (la estabilidad iraquí y el grado de democracia) determinarán cómo será juzgada la guerra en última instancia y con ella, Estados Unidos. Es preciso que un tribunal de crímenes de guerra investigue todas las violaciones al derecho internacional cometidas por las diferentes partes del conflicto, incluyendo por supuesto, los soldados estadounidenses.³⁴

³⁴ Cuando se crearon dos tribunales internacionales *ad hoc* en Estados Unidos para investigar los crímenes de guerra después de la Primera Guerra del Golfo y la guerra de la OTAN en Yugoslavia, esos tribunales recopilaron evidencia legal y encontraron que Estados Unidos y sus aliados eran culpables de

Ahora bien, ¿qué podemos esperar que suceda a la larga? En primer lugar, si Estados Unidos insiste en seguir su propio camino y hacerlo solo, la historia sugiere que fracasará. Los esfuerzos del recientemente reelecto presidente Bush por reconstruir la democracia en Iraq están siendo mermados por una errónea visión de la propia democracia estadounidense. Cree que la democracia americana funciona porque los americanos son innatamente buenos y creen en los valores de la tolerancia y el respeto hacia los otros, guiados por la fe religiosa. Los abusos de poder cometidos por soldados estadounidenses en Iraq como en la prisión Abu Ghraib no representan para ellos una falla del sistema, sino “una desviación en el comportamiento de unas cuantas malas personas”.³⁵

Asimismo, según la variación que ha tenido la actitud de Estados Unidos, se puede inferir que habrá confusión a nivel interno, planes contradictorios, así como discusiones entre los diversos órganos gubernamentales, y metas poco realistas detrás de la fachada de la instauración de una autoridad interna iraquí. Aunque esta autoridad pueda estar constituida por iraquíes, probablemente constituyan simpatizantes del régimen de Bush que concuerden con sus intereses. En realidad, por más que haya moderados musulmanes u opositores organizados, que en verdad busquen promover la democracia, será difícil hacerlo en cooperación con Estados Unidos. Por otro lado, cabe asentar que un cambio de régimen en Iraq no desencadenará una ola de democratización en el mundo

crímenes de guerra, incluyendo la destrucción deliberada de infraestructura civil, bombardeo intencional indiscriminado, matanza de soldados que querían rendirse. Si bien estos “tribunales” no tenían autoridad legal, tenían un peso en términos de promover ideas de rendición de cuentas pública y legitimidad *vis-a-vis* las acciones estadounidenses en combate. (Consultar el artículo en internet de Evelyn Goh, “The War Against Iraq: On Legality and Legitimacy”, http://www.ntu.edu.sg/idss/Perspective/research_050312.htm).

³⁵ Sobre esta concepción desviada que tienen los estadounidenses sobre la democracia, consultar el interesante artículo de Keohane, Robert O. y Anne Marie Slaughter, “Bush’s mistaken view of US democracy. Two visions of America”, 23 de junio de 2004.

¿DE LA OCUPACIÓN A LA TUTELA NEOCOLONIAL? 111

árabe. “El hecho de que Estados Unidos haya modificado su opinión sobre la importancia de la democracia en la región no cambia la ecuación política interna en ninguno de estos países”.³⁶ Además, la suerte de Hussein no inspirará a otros dictadores a que se retiren y que se generen regímenes democráticos. Incluso, si llegara a haber democracia en Iraq, los gobernantes árabes no renunciarán a los enormes beneficios que les produce perpetrar la autocracia en sus respectivos países.

Washington no podrá simplemente imponer sus preferencias en la región. Dado que la guerra en Iraq reforzó la influencia de nacionalistas e islamistas árabes radicales, los líderes árabes se resistirán a los llamados de Washington para una reforma política. La creación de un gobierno razonablemente estable, abierto y sobre todo popular, podría reforzar las presiones por el cambio en las autocracias liberales e incluso en las dictaduras totales como Túnez o Saudi Arabia.

A las reivindicaciones de fin a una ocupación que es ilegal y apoyo a una resistencia que es legítima, ha de unirse ahora la denuncia de todo intento de presentar como “acuerdo con las nuevas autoridades iraquíes” una aceptación por éstas de una tutela neocolonial para Iraq. Es necesario que la comunidad internacional impida que se genere un régimen de esta naturaleza pues ello representaría un retroceso significativo para el derecho internacional.

³⁶ Escobar Stemmann, Juan José, “Oriente próximo: el espejismo de la democratización”, *op. cit.*, p. 123.